

**CRISIS DE LA JUSTICIA Y
REFORMAS ORGANICAS**

VÍCTOR MORENO CATENA

*Catedrático de Derecho Procesal
de la Universidad de Sevilla*

1. Resulta necesario comenzar recurriendo al tópico, no por conocido menos real, de que la Justicia española está en crisis —y éste es precisamente el lema del Congreso—; que el mecanismo y los órganos establecidos por el Estado cuando asume el monopolio de la jurisdicción no funcionan o, lo hacen con tales carencias, que no satisfacen mínimamente la demanda social, hasta el punto que en fechas recientes se ha hablado de un verdadero «colapso» de la Administración de Justicia.

La Justicia española es a todas luces ineficaz; me parece éste un dato empírico, una realidad axiomática que nadie puede poner en duda, perfectamente constatable con poco que se profundice en el análisis de la organización y el funcionamiento diario de nuestros Tribunales. Pero, con todo, es preciso abordar este problema conscientes de no ser privativo de nuestro país; que con el mismo sistema jurídico, o con otro diferente, con los mismos medios o allegando el Estado más recursos, en ningún Estado la Administración de Justicia funciona adecuadamente (en los USA, v. gr., si bien el orden penal puede considerarse satisfactorio, no cabe decir lo propio con el civil, donde los procesos pueden durar en la primera instancia cuatro años).

2. En cualquier caso, se ha de partir necesariamente de una premisa básica: el Estado ha asumido el monopolio de la jurisdicción, prohibiendo a los ciudadanos la realización por ellos mismos de su derecho e instituyendo a un tiempo unos órganos propios (los Tribunales) ante los que debe acudir en demanda de tutela. El monopolio estatal conlleva entonces una responsabilidad y un compromiso social que de ningún modo puede eludirse; si se impide al ciudadano «tomarse la Justicia por su mano», se le deben poner a su disposición mecanismos eficaces que salvaguarden sus derechos; en otro caso aparecerán otros sistemas de tutela ajenos al sistema jurídico, con merma no ya sólo del modelo de Estado social y democrático, sino negadores

del Estado de Derecho (piénsese en fenómenos que nos son hoy familiares, como las policías privadas o las patrullas de barrio, con un origen similar a la histórica «Santa Hermandad», o los cobradores de deudas a domicilio con extraños atuendos para conocimiento público o con imponente apariencia física).

En definitiva, el Estado no puede dejar desamparados precisamente a los ciudadanos más débiles que no pueden acudir a otros mecanismos o que no se desenvuelven con la misma facilidad y provecho que los poderosos en situaciones de deterioro de las instituciones. El poder político concentra sus esfuerzos en otros problemas, desoyendo en parte las reiteradas denuncias acerca del mal funcionamiento de la Justicia y se resiste uno a pensar que las razones últimas del abandono vayan a estar en la falta de interés de las fuerzas sociales o económicas que apoyan a los gobernantes (a quienes, por lo general, no les alcanza la acción de cosas) o en la conveniencia del propio poder político, que haría prestar a la Justicia, como ha dicho Aparicio, el servicio de su propia ineficacia, ya que si ésta funciona lo suficientemente mal, dentro de ciertos límites de tolerancia, no podría ocupar espacios políticos y sociales en que pudiera ir en contra del sistema. No creo que la actuación de nuestros gobernantes permita sostener tal cosa; en los últimos años se ha incrementado de manera notable el esfuerzo presupuestario y a la vista están algunas realizaciones.

3. Tal vez el hecho de que ni aún así se vislumbre una clara salida de la crisis en que se halla la Administración de Justicia a corto o medio plazo se deba a otras razones: quizás a la falta de imaginación; a la falta de voluntad para asumir y llevar a la práctica, por encima de las inevitables presiones, ideas de verdadera innovación, capaces de cambiar realmente los esquemas tradicionales de la Justicia, anclados, como sucede en algún orden jurisdiccional, en el proceso medieval, y capaces de ilusionar a los profesionales forenses y, sobre todo, a la ciudadanía, la gran olvidada cuando de reformas en la Justicia se habla, pero quien en definitiva justifica su existencia en cuanto destinataria de ese servicio público, que hoy padece.

4. Es lo cierto que, en las últimas décadas, se ha operado un cambio cuantitativo y cualitativo en la Justicia.

Asistimos a una avalancha abrumadora de asuntos en nuestros Tribunales, a mi entender debido esencialmente a tres factores: por

una parte, la excesiva judicialización de la vida social, exigiendo a cada paso el legislador la intervención de la autoridad judicial, y a este propósito debería tenerse muy en cuenta la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre medidas tendentes a prevenir y reducir la sobrecarga de trabajo de los Tribunales (R-86-12); pero, además, por el hecho de que se llevan a los Tribunales asuntos que deberían resolverse en otra sede, como sucede con las contiendas que naturalmente se han de encuadrar en el debate parlamentario, por más que los políticos se empeñan una y otra vez en solucionarlas en sede judicial. Por otra parte, el acceso de las clases medias a la Justicia, cuando en el pasado siglo el acudir a los Tribunales era privilegio de personas con apellidos ilustres y probablemente con un saneado patrimonio. Por último, dentro de los dos órdenes jurisdiccionales clásicos, un incremento en los procesos penales, que entiendo se ha producido fundamentalmente en razón de disfunciones sociales y económicas respecto del Derecho vigente (no alcanzo a considerar que seamos peores, más malvados o más criminales que nuestros abuelos).

Desde el punto de vista cualitativo se ha operado un cambio sustancial en los objetos litigiosos; en los actuales órdenes jurisdiccionales civil y social se ha pasado de los procesos del siglo XIX sobre sucesiones o sobre propiedad, a procesos sobre alimentos o visitas a los hijos, despidos o indemnizaciones, que exigen una inmediata respuesta judicial porque en estas materias es indudable que una Justicia tardía equivale paladinamente a una cabal denegación de Justicia; también en el orden penal se ha pasado de los algunos delitos contra las personas o contra la propiedad a nuevas formas de criminalidad que ni siquiera podían vislumbrarse en el pasado (delitos económicos, delitos cometidos por drogodependientes, de tráfico de drogas, con motivo de la circulación de vehículos de motor, etc.); asimismo, el Estado democrático exigió que se instaurase el orden jurisdiccional contencioso-administrativo para lograr la fiscalización y el control de los actos y disposiciones de la Administración Pública.

5. Sea como fuere, el Estado no puede permanecer impasible por más tiempo; la Justicia demanda una inmediata respuesta y no admite un grado mayor de deterioro, debiendo adecuarse a los nuevos tiempos y a las nuevas exigencias sociales, con diferentes medidas reformadoras y en distintos frentes, siendo uno de los más importantes el de las reformas orgánicas. Desde ahora debe advertirse que la nece-

saría modernización de la Administración de Justicia, para convertirla en un instrumento eficaz que sirva a la tutela de los derechos de los ciudadanos, legitimando así el monopolio estatal de la jurisdicción, no puede concebirse, con todo, a base de medidas sectoriales, aisladas, que intenten poner remedio a situaciones concretas, porque la política de «parches» en el campo procesal se ha mostrado ineficaz históricamente.

6. Por consiguiente, debiendo convenirse en la necesidad de reformas para lograr la eficacia de la Justicia, es preciso abordarla de una manera global y sincrónica, que suponga un cambio de estructuras, tanto en la organización de los Tribunales y en el funcionamiento de la oficina judicial, como en los instrumentos procesales.

7. Sin menoscabo naturalmente de los aspectos procesales, cuyo estudio será acometido por otros estudiosos, pero que están indisolublemente unidos al tema que en particular me ocupa (piénsese cómo debe estructurarse el Ministerio Fiscal si llega a encomendársele la investigación de los hechos delictivos), debo ceñirme en estas líneas a las reformas orgánicas, que no se pueden centrar sólo en la estructuración de los órganos jurisdiccionales, en sus distintos tipos y competencias, sino que han de comprender los problemas de organización y funcionamiento de los Tribunales y analizar el papel y la figura del Juez.

8. Parece que en el campo de las reformas orgánicas de la Administración de Justicia se debe partir de un cuerpo legal dado, y se debiera limitar este trabajo a valorar la reforma introducida por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985. Sin embargo ello no es así, por la sencilla razón de que el orden de Tribunales que en este texto legal se instaure no está en vigor y sólo entrará en funcionamiento una vez que se apruebe la Ley de Planta y Demarcación, para cuya remisión al Congreso se fijaba en la Ley Orgánica un plazo de un año, que con creces se ha cumplido ya.

9. Además de lo dicho, es conveniente hacer algunas observaciones: por un lado, no se han puesto en práctica previsiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial que podrían haber entrado de inmediato en vigor por no exigir un desarrollo posterior, como sucede con la desaparición del Pleno del Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional; sin embargo, continúa hoy con tal función, pretendiéndose haberse aplicado debidamente (y no con un excesivo rigor formal)

la disposición transitoria 34.^a de la Ley Orgánica. Por otra parte, no sólo es preciso esperar a que se promulgue la Ley de Planta y Demarcación, sino básicamente a que se ejecuten sus previsiones, lo que nos llevará (si las Cortes Generales la aprobaran en el año en curso, cosa hoy por hoy dudosa) a unos cinco años después de instaurar el orden de Tribunales y realizar las debidas conversiones de los distintos órganos; es decir, al año 1993.

10. Pero quizás la crítica más directa que puede hacerse a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 es la de ser un texto que ha nacido viejo, anclado en las estructuras más tradicionales de nuestro país, que se han revelado ineficaces con el paso del tiempo; ha faltado verdadera imaginación, la bandera que nuestros actuales representantes políticos y la sociedad toda enarbolaron hace ahora veinte años.

11. En cuanto a la organización de los Tribunales se advierten dos únicas innovaciones: la creación de los Tribunales Superiores de Justicia, que lleva aparejada la supresión de las Audiencias Territoriales, y la desaparición de los Juzgados de Distrito, aunque no deja de ser significativo el mantenimiento de otros órganos jurisdiccionales, como la Audiencia Nacional o las Audiencias Provinciales.

12. La creación de los Tribunales Superiores de Justicia era una exigencia del artículo 152.1 de la Constitución en aquellas Comunidades que accedieran a la autonomía por la vía del artículo 151, pero que, conforme sucesivamente se fueron aprobando los Estatutos, vinieron a reconocerse en todas y cada una de las Comunidades Autónomas, excepción hecha de La Rioja.

La exigencia constitucional de un esquema rígido de las instituciones en las Comunidades Autónomas se encuentra solamente para las llamadas «plenas», donde se previene deba existir una Asamblea Legislativa, un Consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia; para las demás nada se prevenía. Pero el afán de emulación habido a la hora de redactar los Estatutos de Autonomía llevaron a los parlamentarios tanto autónomos como a los de las Cortes Generales a diseñar y admitir que el esquema obligado para ciertas Comunidades rigiera para todas, con vocación de igualar los «techos competenciales». Así las cosas, y en punto a la organización de los Tribunales, el Estado ha asumido en la Ley Orgánica del Poder Judicial el «igualitarismo» en todas las Comunidades Autónomas, previendo la creación de sendos Tribunales Superiores de Justicia; se ha cedido de este

modo a la presión política en perjuicio de la racionalidad en la organización judicial, puesto que no se ha conseguido hacer ver, al menos a ciertas Comunidades Autónomas, que la institución de un Tribunal Superior de Justicia en ellas carece de todo sentido y resulta a la postre perturbador y disfuncional.

Los argumentos que avalan esta conclusión no vienen sólo del plano organizativo o político, sino que hunden sus raíces en la interpretación del propio texto constitucional; en efecto, por más que los Estatutos integren el llamado «bloque de constitucionalidad», no puede decirse que las normas estatutarias sean Constitución, de donde las normas del texto fundamental han de primar sobre aquéllos; y es lo cierto que, por un lado, la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia (art. 149.1.5.^a) y, por otro, exige que la Ley Orgánica del Poder Judicial determine la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales (art. 122.1); por consiguiente, el legislador estatal no hallaba un valladar infranqueable en lo que de antemano se hubiera dispuesto en los Estatutos y podría legítimamente haber obviado las normas estatutarias.

Tampoco desde el punto de vista político la institución de los Tribunales Superiores ha tenido una presentación adecuada, puesto que se ha mantenido la falsa idea de que el Tribunal Superior de Justicia era un órgano propio de la Comunidad, como trasunto de su autonomía política, cuando es lo cierto que, se le mire por donde se le mire, los Tribunales de Justicia son órganos jurisdiccionales del Estado que radican en las Comunidades Autónomas, culminando la organización judicial en el respectivo territorio; hasta aquí el dictado del artículo 152.1 de la Constitución. La instauración por el texto fundamental de estos Tribunales en el esquema institucional de las Comunidades del artículo 151 se explica además por dos factores: de una parte, en que dadas las competencias a asumir estatutariamente debería crearse un cuerpo legal de desarrollo propio, esencialmente en materia administrativa, que no había de guardar coherencia o unidad en las distintas Comunidades, de donde carece de sentido atribuir el último pronunciamiento a un Tribunal estatal: el Tribunal Supremo. De otra parte, en las Comunidades «históricas» que se incardinarian en esta categoría, existía un Derecho civil, foral o especial propio, cuya conservación, modificación y desarrollo se les encomienda (art. 149.1.8.^a), y este conjunto normativo tampoco había de ser uni-

ficado con ningún otro ni en su interpretación ni en su aplicación. De aquí que, cuando en una Comunidad Autónoma no vaya a existir un Derecho propio con cierta entidad (sea civil, foral o especial, sea como consecuencia del reparto de competencias que se opere en el Estatuto), carece de toda justificación conceptual la creación de un Tribunal Superior que, desde el punto de vista de la función jurisdiccional podría venir llamado a lograr la interpretación y aplicación uniforme de un conjunto normativo diferenciado.

Por último, no se sostiene la creación de un órgano de esta naturaleza en todas las Comunidades Autónomas desde la perspectiva de la organización de los Tribunales, porque el punto de partida no puede ser otro que la existencia de órganos con una carga competencial parecida, y las diferencias que van a darse entre los distintos Tribunales Superiores son de todo punto evidentes: nada tendrá que ver el volumen de asuntos que se ventilen en el Tribunal Superior de Cataluña y en el de Cantabria, por ejemplo. De aquí que sea preciso hablar, quíerese o no, de una simple equiparación formal entre unos Tribunales Superiores y otros; que a la postre existan Tribunales de «primera» y de «segunda», que sea preciso dotar por razones de emulación o empecinamiento de nuestros políticos.

Se ha producido una clara inversión del principio básico de que la necesidad crea el órgano; en este caso se ha actuado justamente al revés: primero se ha creado el órgano y, *a posteriori*, será preciso poner en juego toda la imaginación para llenarlo de contenido; porque, a la vista de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, ¿cuántos asuntos pueden tener entrada anualmente en la Sala de lo Civil y Penal, o en la Sala de lo Social, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria?

13. La creación de los Tribunales Superiores de Justicia llevaba aparejada, como inevitable y lógica consecuencia, la desaparición de las Audiencias Territoriales, de rancio abolengo en nuestro Derecho histórico, nacidas en 1834 como sucesoras de las antiguas Chancillerías y Audiencias. En efecto, no hay justificación posible al mantenimiento de las Audiencias Territoriales junto a los Tribunales Superiores en una misma población, como se pretendió en el anterior Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, presentado por UCD, porque entonces las disfunciones hubieran rayado en lo grotesco.

14. Como antes se puso de relieve, resulta enormemente significativo el mantenimiento y la potenciación en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Audiencia Nacional y de los Juzgados Centrales de Instrucción, unos órganos que se habían «colado de rondón» en nuestro ordenamiento por la «puerta falsa» del Decreto-Ley en 1977. La Audiencia Nacional se constituyó con dos Salas, una de lo contencioso-administrativo, para descargar de trabajo a las correspondientes Salas del Tribunal Supremo, y otra de lo penal, debiendo los Juzgados Centrales de Instrucción ejercer respecto de ellas las mismas funciones que los Juzgados de Instrucción respecto de las Audiencias Provinciales, con una decidida vocación además de sustituir al Tribunal y Juzgados de Orden Público, que se hacen desaparecer precisamente en la misma fecha, y, en particular, para el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo.

La creación de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y de los Juzgados Centrales de Instrucción ha sido objeto de diversas críticas, pudiendo considerarse Tribunales de excepción (en contra de lo dispuesto en el art. 117.6 de la CE), en cuanto que este concepto debe extenderse a los preconstituidos siempre que se hayan establecido para el enjuiciamiento de ciertos delitos, como aquí ocurrió; salvada con la Ley Orgánica del Poder Judicial esta posible inconstitucionalidad de origen, cabe sin embargo sostener con fundamento que con la regulación actual de estos órganos se vulnera el derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, reconocido como fundamental en el artículo 24.2 de la Constitución, si se tiene en cuenta que, en definitiva, la atribución de competencia se hace a base de apreciaciones subjetivas e imprecisas, por más que se introduzcan a medio de una norma (en el art. 65.1.º se alude a conductas que «produzcan o puedan producir grave repercusión en la seguridad del tráfico mercantil, en la economía nacional o perjuicio patrimonial en una generalidad de personas en el territorio de más de una Audiencia» o en la letra siguiente se hace referencia a ciertos delitos cuando «produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas Audiencias»).

Pero, además de conservar los Juzgados Centrales de Instrucción y las dos referidas Salas de la Audiencia Nacional, la Ley Orgánica del Poder Judicial dota a ésta de una Sala de lo Social, con una competencia ciertamente reducida y que, a mi juicio, no la justifica: procesos sobre impugnación de convenios colectivos cuyo ámbito territorial de aplicación sea superior al de una Comunidad Autónoma

y sobre conflictos colectivos cuya resolución haya de surtir efecto en semejante ámbito territorial (art. 67), pareciendo más bien propiciar de algún modo la continuidad del personal judicial que hoy sirve en el Tribunal Central de Trabajo, órgano que desaparecerá con la Ley de Planta y Demarcación.

15. Por su lado, debe ahora hacerse referencia al mantenimiento de las Audiencias Provinciales y de los Juzgados de Primera Instancia e/o Instrucción. Sin nada que objetar a estos últimos, difiriendo el comentario a lo que resulte en la Ley de Planta y Demarcación, teniendo en cuenta que lo único a demarcar son precisamente los partidos judiciales, y esperando que se lleve a cabo con módulos y criterios objetivos, la subsistencia de las Audiencias Provinciales merece ciertas observaciones.

Considero que debe partirse para ello de dos premisas: por un lado, la división en provincias del territorio nacional viene de 1833, con una distribución de la población totalmente diferente a la que existe en la actualidad (compárense las de Teruel, Avila, Segovia o Soria, con las de Barcelona, Madrid, Alicante...); por otra parte, que estos órganos jurisdiccionales no vienen exigidos por la Constitución, que sí reconoce de forma expresa a la provincia como ente local (art. 141). De aquí que la Ley Orgánica del Poder Judicial pudiera haber suprimido sin ningún problema esta demarcación a efectos judiciales, y haber acomodado la organización de los Tribunales a las necesidades reales de los ciudadanos, los destinatarios de la Administración de Justicia; sin embargo, creo no errar si mantengo que de nuevo nos encontramos con una barrera infranqueable: los intereses y las presiones locales para que no desaparezca la circunscripción, y que los habitantes de algunas ciudades ya casi despobladas continúan mostrando a sus vecinos el reconocimiento a su pasado histórico: la sede de una Audiencia, por más que al cabo de todo el año 1985 se hayan registrado menos de 200 asuntos y se cuente para ello con una plantilla de un Presidente y dos Magistrados (en la de Avila, 189; en la de Segovia, 187, y en la de Teruel, 139); frente a éstas, hay Audiencias o Secciones donde, con una dotación judicial idéntica, ingresaron en el mismo período de tiempo más de 2.000 asuntos (en la de Burgos, 2.282, y en la Sección 7.ª de Madrid, 2.129).

16. También se crean en la Ley Orgánica del Poder Judicial los Juzgados de lo Social, de Vigilancia Penitenciaria y de Menores. En realidad, los primeros no son sino pura conversión de las actuales

Magistraturas de Trabajo; los segundos fueron ya instituidos por la Ley General Penitenciaria, y los últimos sí presentan particularidades dignas de mención, pero que serán abordadas con mayor autoridad por el profesor Martín Ostos, debiendo dejar constancia solamente de que las disposiciones sobre estos órganos jurisdiccionales, que llevarán aparejada la desaparición de los Tribunales Tutelares de Menores, son de todo punto insuficientes y fragmentarias para hacerse una cabal idea acerca de los mismos, integrando al parecer un orden jurisdiccional propio.

17. La segunda de las grandes innovaciones en la organización de los Tribunales introducida por la Ley Orgánica del Poder Judicial es, como antes se dijo, la desaparición de los Juzgados de Distrito. La medida, como he dicho en otra ocasión, me parece desafortunada, al hacer desaparecer de los municipios donde se constituya un Juzgado de Primera Instancia un órgano jurisdiccional inferior, por tres razones: de una parte, por la desigualdad que se viene a establecer para la segunda instancia, a diferencia de lo que la actualidad acaece, según que del mismo asunto litigioso haya conocido un Juzgado de Paz o un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, tanto en el orden civil como en el penal: en el primer caso, parece que la resolución de la apelación se atribuye siempre al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, en cuyo partido se ubique el de Paz; en el segundo, el recurso deberá resolverlo la Audiencia Provincial.

En segundo lugar, porque se ha cercenado la posibilidad de permitir que el Juez, en el primer momento de su vida profesional, se enfrente con asuntos de menor dificultad, al menos en principio, y por razón de su importancia, su menor responsabilidad (en todo caso, sólo podrá resolver en primera instancia, pero no en segunda y última, como sucede en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en los juicios verbales o en los de faltas). Es decir, se ha suprimido un primer momento de iniciación, de aprendizaje del ejercicio de la función judicial, que no se suple (al menos, no hoy) por la estancia en el Centro de Estudios Judiciales. No son de recibo a este propósito los argumentos de la unificación de todos los Jueces y Magistrados de carrera en el cuerpo único, como ordena la Constitución, y de que hoy en día el ascenso a Magistrado se opera al cabo de un año, porque la existencia de un cuerpo único no impide distintas categorías o escalas, y el inmediato ascenso sólo puede concebirse de forma coyuntural.

Por último, en razón de la dispersión de competencias atribuidas a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, circunstancia particularmente grave en las grandes ciudades, en donde mayor es el número de asuntos de los que hoy conocen los Juzgados de Distrito. Esta medida puede generar sin duda una gran disfuncionalidad y llegar a provocar un colapso definitivo en la Administración de Justicia al encomendarse a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción la práctica totalidad de los procedimientos civiles en primera instancia y un amplio espectro de procesos penales, con lo que el abanico en que se han de mover estos órganos es casi inabarcable cualitativamente; de aquí que pueda pensarse en una menor atención o dedicación del personal judicial a los asuntos de «poca monta». Por otra parte, y en un lapso de tiempo más o menos dilatado, hemos de asistir al enorme problema del personal (judicial, secretarial y auxiliar) que, sirviendo en la actualidad en Juzgados de Distrito, se han de enfrentar con procesos que conllevan una responsabilidad mucho mayor por su trascendencia y con trámites desconocidos hasta ahora en su práctica profesional.

A la vista de todo ello, no faltan quienes, sin asumir esta reforma y teniendo en cuenta las dificultades que genera, pretenden frustrarla utilizando mecanismos que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial articula, por ejemplo, reservando el conocimiento de los juicios de faltas a algunos de los Juzgados de Instrucción que se creen en el orden penal, por medio del correspondiente acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, previo informe de la Sala de Gobierno (art. 98), con lo cual los actuales Juzgados de Distrito, convertidos en Juzgados de Instrucción, seguirían conociendo exactamente de los asuntos que hasta el momento tienen encomendados.

18. Por último, los Juzgados de Paz, que se instituyen en aquellas localidades donde no haya Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, son órganos jurisdiccionales ordinarios, cuyo Juez tiene un estatuto especial, siendo elegidos por el Pleno del Ayuntamiento y nombrados para un período de cuatro años por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia. El Juez de Paz es un Juez honorario o laico, no un Juez popular como pueden calificarse a los jurados, de donde su legitimación no le viene conferida sólo por la simple condición de *cives*, sino que precisa de una idoneidad específica que habrá de verificarse bien a través de una elección o de un nombramiento, pero tomando como base las condiciones particulares de la

persona: sensibilidad por los problemas de la comunidad, cualificación personal, etc.

19. Pero no todo el problema de las reformas orgánicas radica en los tipos de Tribunales que se instauran o en la demarcación o la planta; es obvio, por una parte, que ha de aumentarse el personal judicial, secretarial y auxiliar; que ha de incrementarse la *ratio* de Juez por habitante en nuestro país, pues nos encontramos muy lejos de la media europea. También es evidente que es imperativo que el Estado allegue más recursos a nuestra depauperada Administración de Justicia para acoger sin trabas ni prevenciones los adelantos técnicos al uso en cualquier hogar español, con fiabilidad y solvencia contrastadas en la reproducción del sonido o de la imagen (soportes de audio y/o video), porque el peligro de su manipulación no difiere de forma esencial de la que puede producirse sobre el papel.

En cualquier caso, considero más importante que cuanto se acaba de decir, con serlo, una inmediata modernización en los esquemas de funcionamiento de la oficina judicial y el máximo aprovechamiento de los recursos humanos con que cuenta hoy la Administración de Justicia, esencialmente del Secretario Judicial, que no es desde luego el que redacta la correspondencia —el escribiente o amanuense— del Juez o Tribunal; nunca fue históricamente un servidor o empleado del juzgador, sino un empleado público, independiente de éste y llamado al proceso en garantía de los litigantes frente a un Juez venal.

El Secretario lo es del órgano jurisdiccional donde presta sus servicios y tiene encomendadas funciones de primera magnitud en el funcionamiento de la oficina judicial y, por ende, de toda la Administración de Justicia; básica y genuinamente, ejercen la fe pública y la documentación, asisten a los Jueces y Tribunales, son los custodios de los autos y ostentan la dirección de la oficina judicial y la jefatura de personal (arts. 281, 287 ó 473 de la LOPJ; por tales razones, la Ley Orgánica ha suprimido la adscripción de Secretarios a las Fiscalías en la disp. trans. 22.5, ya que sus funciones propias sólo pueden ejercerlas en el seno de un Juzgado o Tribunal).

Pero las disposiciones que se contienen en este marco normativo precisan de concreción y desarrollo en las Leyes Procesales, que pueden alzaprimar el papel del Secretario en el funcionamiento del aparato judicial o relegarlo a un papel secundario, de «cuasicomparsa», en la actividad de los órganos jurisdiccionales. El potencial de las

funciones del Secretario, que se atisba en la Ley Orgánica del Poder Judicial —exponente de lo que parece ser un texto legal hecho por los Jueces y pensando en ellos— puede quedar seriamente recortado en posteriores disposiciones de desarrollo. Fiel reflejo de esta circunstancia es el Proyecto de Reglamento Orgánico, en el que parece advertirse un rechazo a la expansión de las atribuciones de los Secretarios Judiciales, y un conflicto de este Cuerpo, que pide más funciones, y el Cuerpo de Jueces y Magistrados, que intenta conservar todas las parcelas que habían asumido en el funcionamiento de la oficina judicial.

La judicatura española, que hace poco tiempo ha librado su batalla contra la integración de los «parientes pobres», los Jueces de Distrito, en el Cuerpo único de Jueces, centra ahora sus críticas en los Secretarios Judiciales, proponiendo poco menos que su desaparición. Los argumentos que se suelen emplear se hacen eco de la tradición: los Secretarios Judiciales hicieron dejación de sus cometidos, llegando a convertirse en funcionarios de lujo con menos trabajo (limitándose prácticamente a liquidar las tasas) y más remuneración que los Jueces (en la época, no muy lejana, del cobro por arancel); a los Jueces, sin embargo, con más trabajo y menos sueldo, les quedaba su autoridad y el poder real sobre el personal de la oficina judicial.

La situación ha cambiado sin lugar a dudas, tanto en el plano normativo (el Secretario ostenta el carácter de autoridad y en ningún caso serán retribuidos por el sistema de arancel, arts. 281.1 y 454.2 de la LOPJ), como en las personas que componen el Cuerpo de Secretarios, que reivindican ahora el desempeño de mayores cometidos, y debe señalarse que las apelaciones a la tradición pueden volverse en contra de quienes las hacen. En efecto, tradicionalmente el Juez español ha sido un Juez burócrata, un funcionario mediatizado por las normas pero tremendamente apegado a ellas y a veces más allá de toda actividad creadora, que se encontraba acomodado en una situación de franco extrañamiento al conflicto que ante él se ventila.

Por lo general, la judicatura española, que no padeció un rechazo social similar a la francesa tras la Revolución burguesa, básicamente porque sus competencias —y su poder— eran mucho más reducidas, nunca ha jugado un papel capital en la estructura del Estado. Su conciencia de funcionarios, tantas veces rechazada por ellos como corroborada por su proceder, les ha impedido en no pocas ocasiones

reconocer al pueblo del que emana la Justicia (art. 117.1 de la Constitución) y al que deben servir sin cerrar los ojos a la realidad social.

Nuestros Jueces debieran asumir con ilusión y clara conciencia —que les permita superar las dificultades con que a diario se encuentran en el desempeño de su función— el papel que les corresponde desarrollar en un Estado social y democrático de Derecho; debieran considerar las normas jurídicas desde un prisma interpretativo que deje de lado una «asepsia» y atemporalidad que carece de justificación, y desechar el temor a ocupar un espacio de mediación política en su potestad judicial.

Parecidas apelaciones se deben hacer a los Secretarios Judiciales, que han instado formar e ilusionadamente de los poderes públicos el desempeño de todas las funciones que la Ley les atribuye. Su intervención puede ser decisiva para iniciar una tendencia positiva de cambio de las cosas y solucionar finalmente los múltiples y graves males que aquejan a nuestra Administración de Justicia, teniendo como norte el beneficio de los ciudadanos.

20. Cualquier reforma orgánica que pueda idealmente diseñarse no basta por sí misma para lograr la eficacia de la Administración de Justicia. Unos órganos jurisdiccionales dotados de suficiente personal y de medios materiales idóneos no podrán funcionar debidamente, no podrán impartir justicia, si al mismo tiempo no cuentan con el instrumento procesal adecuado. La salida de la crisis pasa necesariamente por modificar las Leyes de enjuiciamiento que, en la mayoría de los casos, resultan un pesado lastre imposible de desprender.

No podemos continuar con un proceso civil todavía a caballo del sistema feudal y el liberal, teniendo en cuenta que el legislador a cada paso nos «obsequia» con un rosario de procedimientos especiales (con un número que en la actualidad supera los sesenta) para paliar la lentitud de los ordinarios, casi siempre sin conseguirlo. Tampoco se puede seguir con cuatro tipos de procesos ordinarios, diferenciados por la cuantía de la demanda, atribuidos a un mismo órgano jurisdiccional: el Juzgado de Primera Instancia, una vez desaparezcan los de Distrito.

En el orden jurisdiccional penal no es presentable que contemos con cinco procesos ordinarios, cuando la estructura de algunos de ellos, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos

Humanos (casos Piersak y De Cubber), vulnera la garantía procesal básica de la imparcialidad del juzgador.

Es posible, y deseable en aras de una mejor y más eficaz Justicia, articular un modelo de procedimiento único para todos los órdenes jurisdiccionales, que, por encima de los intereses profesionales de quienes intervienen en el foro, permitan al ciudadano un acercamiento a «su» Justicia y obtener una pronta resolución sin merma de las garantías. Pretender la agilización del procedimiento, mediante la supresión de trámites innecesarios, y basándose en la concentración y en la oralidad, no puede considerarse como vulneradora de garantías; más bien, como ocurre en el proceso civil, el acarreo histórico de pretendidas garantías (réplica, dúplica, y aun se suprimieron otros dos escritos de alegaciones) han convertido al juicio de mayor cuantía, y, por extensión, a los demás tipos, en un instrumento perfectamente inoperante, al servicio de los intereses de los deudores, que se amparan en dicha ineficacia.